Onderrealisatie investeringen
Onderzoek voorzien-in

Eindrapport



23 oktober 2015

In opdracht van:
Hoofddirecteur Bedrijfsvoering
Ministerie van Defensie

Policy Research Corporation

Policy
Research
Corporation

Parklaan 40
3016 BC Rotterdam
tel: +31 10 436 03 64
fax:+31 10 436 14 16
e-mail: info@policyresearch.nl
website: www.policyresearch.n

INHOUDSOPGAVE

INHOUDSOPGAVE .... **III**

LIJST VAN FIGUREN **2**

AFKORTINGENLIJST **3**

I. INLEIDING **4**

II. AANPAK **5**

III. HET PROBLEEM "ONDERREALISATIE INVESTERINGEN" **7**

III.1. SCOPE: WAAR GAAT HET OVER? 7

III.2. WAT IS ONDERREALISATIE EN WAAROM IS HET EEN PROBLEEM? 8

IV. OORZAKEN VAN ONDERREALISATIE **11**

IV.1. OORZAKEN VAN ONDERREALISATIE GENOEMD IN EERDERE ONDERZOEKEN 12

IV.2. OPFRISSING OORZAKEN ONDERREALISATIE 14

V. OPVOLGING VAN EERDERE AANBEVELINGEN **17**

VI. SAMENVATTING – CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN **25**

BIJLAGEN **31**

VI.1. POLICY RESEARCH PROJECT TEAM 32

VI.2. PARLEMENTAIR ONDERZOEK ICT-PROJECTEN OVERHEID/ COMMISSIE ELIAS 33

LIJST VAN FIGUREN

Figuur 1 Plan van aanpak 6
Figuur 2 Waardeketen bij Defensie, uit: “Besturen bij Defensie, 2013” 7
Figuur 3 Investeringen bij Defensie (in 1000€ en als investeringsquote) 9
Figuur 4 Investeringen bij Defensie t.e.m. 2019 (in 1000€ en als investeringsquote) 10
Figuur 5 Oorzaken onderrealisatie volgens eerdere onderzoeken 12
Figuur 6 Investeringen bij Defensie (in 1000€ en als investeringsquote) 26

AFKORTINGENLIJST

AGCDS	Aanwijzing Gereedstelling Commandant der Strijdkrachten
BPB procedure	Beleid-, Plan-, Begrotingsprocedure
COTS	Commercial off-the-shelf
CDS	Commandant der Strijdkrachten
DMO	Defensie Materieel Organisatie
DMP	Defensie Materieel Proces
Dplan	Directeur Plannen
HDB	Hoofddirectie Beleid
HDFC	Hoofddirectie Financiën en Control
HDBV	Hoofddirectie Bedrijfsvoering
LCC	Life Cycle Costing
Mat ex	Materiële exploitatiekosten
MOTS	Modified off-the-shelf/ Military off-the-shelf
OPCO	Operationele Commando
OPP	Operationeel Planningsproces
Pers ex	Personele exploitatiekosten
PTB	Principle Tool Box

I. INLEIDING

Het is essentieel voor Defensie om voldoende te investeren om de inzetbaarheid ook in de toekomst te kunnen blijven garanderen. In de afgelopen jaren is het voorziene aandeel van investeringen in het budget van Defensie echter gedaald van 21% in 2010 naar 16% in 2014. Hiermee blijft Defensie ruim achter op de NAVO norm van 20%. Daarnaast wordt sinds 2010 het voorziene budget voor investeringen niet volledig aangewend i.e. onderrealisatie.

Defensie heeft de afgelopen tijd intern onderzoek gedaan naar de oorzaken van deze onderrealisatie en maatregelen genomen om de realisatie te verbeteren. In opdracht van Hoofddirecteur Bedrijfsvoering heeft *Policy Research* onderzoek uitgevoerd naar de structurele oorzaken van de onderrealisatie in de Voorzien-in keten en de daaraan gerelateerde processen als het BPB-proces, het DMP-proces en Voorafgaand Toezicht..

In dit rapport wordt antwoord geboden op de twee uitgezette onderzoeksvragen:

1. Wat zijn de meest genoemde oorzaken van de onderrealisatie?
2. Welke structurele verbeteringen zijn mogelijk om onderrealisatie voor investeringsprojecten tegen te gaan?

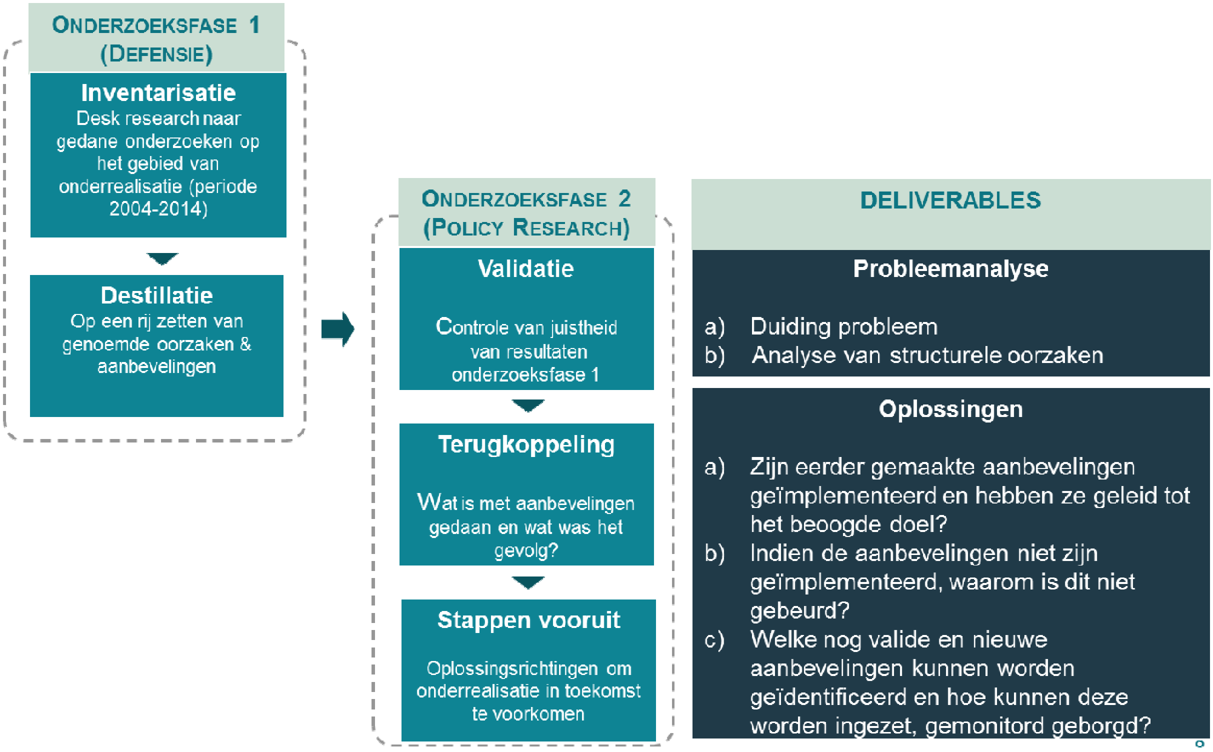
In dit rapport zal eerst de aanpak van *Policy Research* nader worden besproken. Vervolgens zal het probleem van onderrealisatie van investeringen nader worden toegelicht. Daarna zullen de oplossingen die in eerdere onderzoeken voor Defensie zijn aangedragen worden geëvalueerd en zullen er nieuwe oplossingsrichtingen geformuleerd. Tot slot worden de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek beknopt weergegeven.

II. AANPAK

Het onderzoek kende 2 onderzoeksfasen (zie figuur 1):

1. Fase 1 werd uitgevoerd door Defensie zelf. Eerder uitgevoerde onderzoeken met betrekking tot dit thema werden geïnventariseerd, de benoemde oorzaken voor onderrealisatie uit deze onderzoeken werden samengevat en de aanbevelingen van deze rapporten opgesomd.
2. Fase 2 werd opgepakt door *Policy Research*. In eerste instantie werden de resultaten van fase 1 gevalideerd op basis van desk research. Hierna vond een diepteanalyse plaats waarbij door middel van gesprekken met personen uit verschillende afdelingen binnen Defensie nagegaan werd of de eerdere aanbevelingen zijn geïmplementeerd en in hoeverre deze zijn opgevolgd. Het diepteonderzoek is gebaseerd op een reeks gesprekken die zowel binnen Defensie (Hoofddirectie Beleid, Defensiestaf, Hoofddirectie Financiën en Control, Hoofddirectie Bedrijfsvoering, Defensie Materieel Organisatie) als daarbuiten (Algemene Rekenkamer, Rijkswaterstaat, NIDV) hebben plaatsgevonden, en nadere desk research. Tijdens het diepte-onderzoek werd de probleemanalyse aangescherpt en werden er andere oplossingsrichtingen benoemd en getoetst.

Uit de resultaten van onderzoeksfase 1 en 2 is er een duidelijk beeld ontstaan van onderrealisatie in investeringen bij Defensie en de structurele oorzaken hiervan, deze worden weergegeven in hoofdstukken III en IV. *Policy Research* heeft in hoofdstuk V een aantal aanbevelingen geformuleerd, gebaseerd op valide aanbevelingen uit eerdere onderzoeken en aangevuld met nieuwe oplossingsrichtingen. In hoofdstuk VI worden de conclusies en aanbevelingen samengevat volgens de structuur van de deliverables uit onderstaand plan van aanpak. Aanvullende informatie over *Policy Research* en over het onderzoeksteam is te vinden in bijlage 1.



Figuur 1 Plan van aanpak

III. HET PROBLEEM "ONDERREALISATIE INVESTERINGEN"

In dit hoofdstuk wordt het probleem van onderrealisatie in kaart gebracht. Er wordt gekeken naar de bedrijfsprocessen binnen Defensie omtrent investeringen en het probleem van onderbesteding wordt cijfermatig toegelicht.

III.1. SCOPE: WAAR GAAT HET OVER?

De vier operationele commando's (Commando Zeestrijdkrachten, Commando Landstrijdkrachten, Comando Luchtstrijdkrachten en Koninklijke Marechaussee) zijn verantwoordelijk voor het *primaire proces* van Defensie: gereedstellen en inzetten van militaire eenheden (bestaande uit mensen en middelen). De Defensie Materieel Organisatie en het Commando Diensten Centra ondersteunen dit primaire proces door het leveren van producten en diensten (vervullen materiële behoefte), onder andere door het doen van juiste en tijdige investeringen ten behoeve van de operationele capaciteiten. Deze processen worden schematisch weergegeven in figuur 2.



Figuur 2 Waardeketen bij Defensie, uit: "Besturen bij Defensie, 2013"

De materiële (investerings)behoefte omvat militair materieel, informatiesystemen en infrastructuur. Voor verwerving boven de € 5 miljoen is het Defensie Materieelproces (DMP) van toepassing.

In de uitgavenbegroting 2015 is voor **€ 1.4 miljard aan investeringen** opgenomen:

- Ca. € 1 miljard aan investeringen groot materieel
- Ca. € 200 miljoen aan investeringen infrastructuur
- Ca. € 110 miljoen aan investeringen informatievoorziening (IV = ICT)
- Ca. € 90 miljoen aan wetenschappelijk onderzoek en NAVO

De investeringen beslaan ca. 18% van de uitgavenbegroting van 2015 (totaal € 8 miljard). Het gros van het Defensiebudget gaat naar salarissen en pensioenen (samen 51%) en materiële exploitatieuitgaven (24%). Het overige deel van de uitgavenbegroting (7%) bestaat uit uitgaven aan internationale samenwerking en departementsbrede uitgaven die niet in de bovenstaande categorieën kunnen worden geplaatst.[1] Defensie heeft in de afgelopen jaren flink moeten bezuinigen. Omdat kostenbesparingen op salarissen en pensioenen moeilijk door te voeren zijn op korte termijn, is het niet verwonderlijk dat de druk op het Defensiebudget van de afgelopen jaren zich meer dan proportioneel op het investeringsbudget heeft gemanifesteerd.

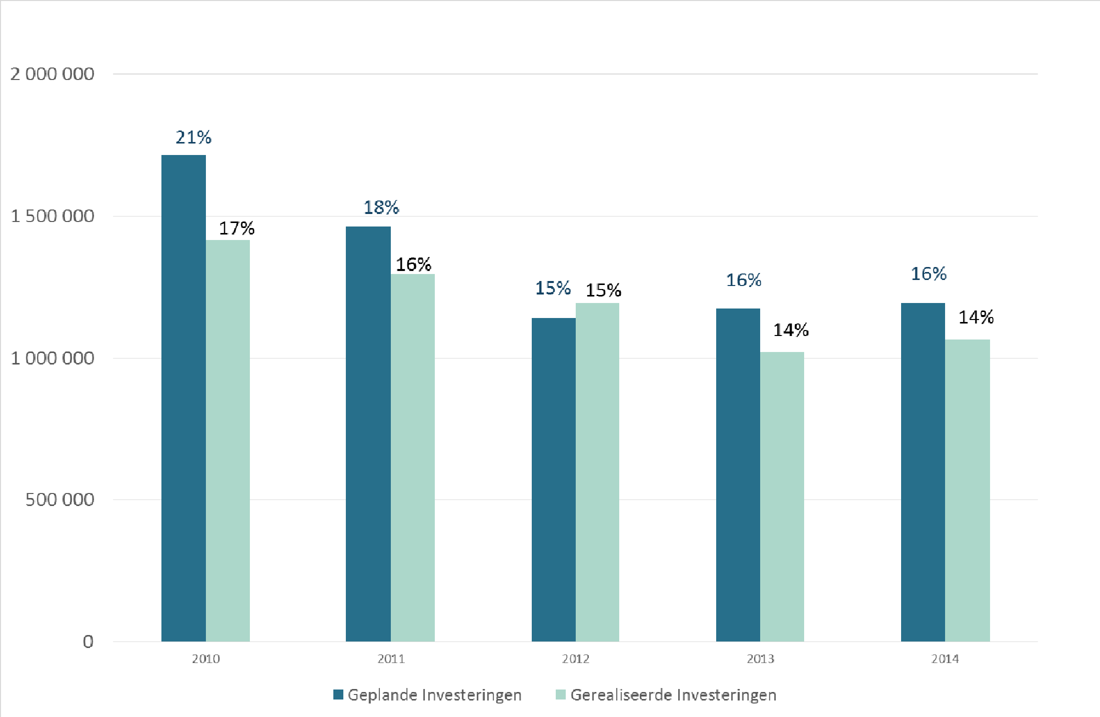
Het relatieve aandeel van investeringen in de begroting (geplande investeringen) is sinds 2010 jaarlijks afgenomen en situeert zich onder de NATO norm van 20%. De begroting vertoont de afgelopen jaren met andere woorden een relatieve verschuiving in de allocatie van middelen van investeringen naar materiële en personele exploitatie. Het is belangrijk onderscheid te maken tussen deze bewuste reductie van *geplande* investeringen (prioriteitstelling) en het probleem van onderrealisatie: het niet realiseren van de plannen.

III.2. WAT IS ONDERREALISATIE EN WAAROM IS HET EEN PROBLEEM?

Onderrealisatie betekent dat de werkelijke uitgaven achterblijven op de planning/begroting. Wanneer systematisch minder wordt uitgegeven aan investeringen dan voorzien, en investeringsprojecten langer duren dan gepland, komt de toekomstige operationele capaciteit van de Krijgsmacht in het gedrang.

In dit onderzoek wordt de openingswet als begroting gehanteerd en de slotwet als realisatie. In de realiteit wordt de begroting tweemaal per jaar tussentijds bijgesteld in de eerste en tweede suppletoire begroting. Deze bijstelling wordt door *Policy Research* beschouwd als een vaststelling van onderrealisatie. In figuur 3 wordt geïllustreerd dat sinds 2010 de realisatie substantieel achterblijft op de ontwerpbegroting met een gemiddelde onderrealisatie van € 140 miljoen per jaar. Enkel in 2012 zijn de gerealiseerde investeringen hoger dan de geplande investeringen, dit is gerelateerd aan een hogere uitgave op het vlak van investeringen infrastructuur. In 2012 werd met name € 114.8 miljoen betaald voor eigendomsoverdracht van een aantal vastgoedprojecten van de DVD aan het Ministerie van Defensie (zie Jaarverslag 2012). Mocht deze betaling niet zijn doorgevoerd, was ook in 2012 een onderrealisatie op de investeringen genoteerd.

[1] Uit: Kerngegevens Defensie 2014, Defensiebudget 2015 uitgeplitst naar uitgavencategorie.



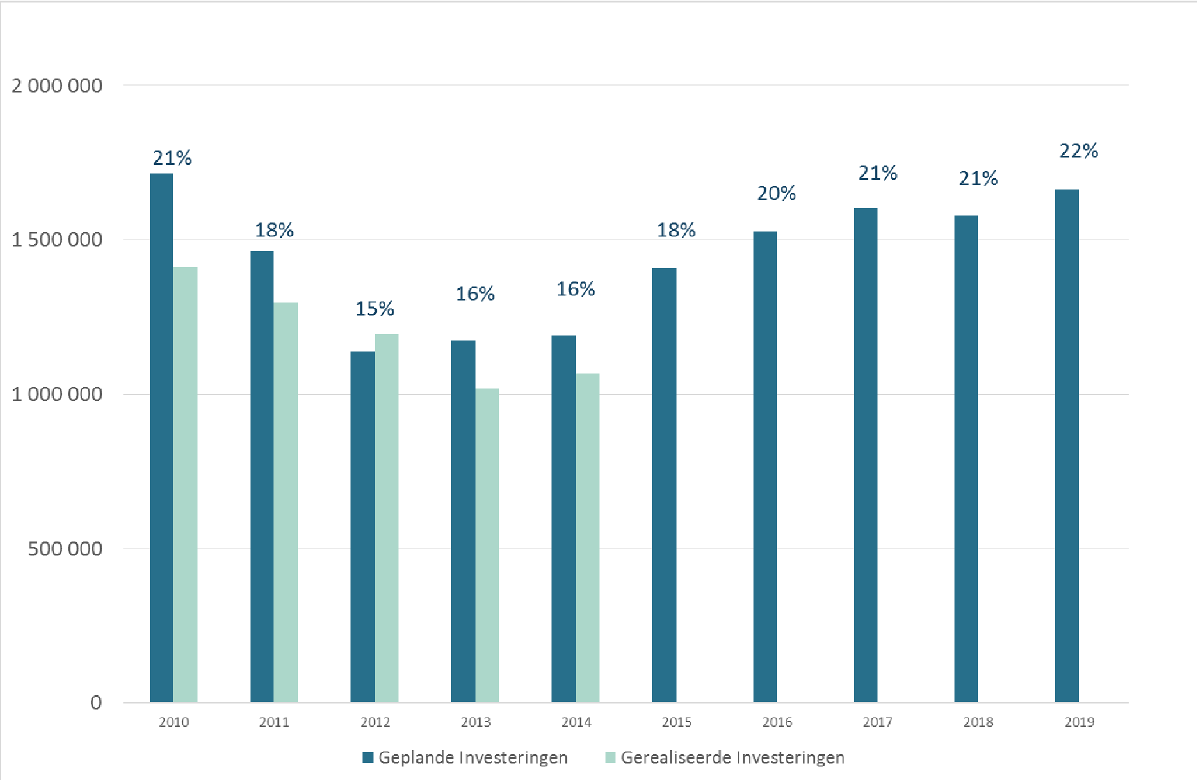
Figuur 3 Investeringen bij Defensie (in 1000€ en als investeringsquote)

Bron: *Policy Research* op basis van Rijksbegroting hoofdstuk X (cijfers 2013 en 2014) en statistieken HDFC (cijfers 2010 t/m 2012)

In het volgende hoofdstuk worden de oorzaken voor onderrealisatie uitgewerkt, een belangrijk element hierbij zijn *vertragingen* in de (besluitvorming en/of uitvoering van) investeringsprojecten. De investeringsprojecten bij Defensie zijn veelal onderhevig aan herijkingen, onder meer veroorzaakt doordat de inflatie op defensiematerieel in algemene zin hoger is dan een normale inflatie of doordat naarmate een project vordert er meer gegevens beschikbaar komen die een invloed hebben op de prijsontwikkeling. Daarnaast kent het vaak technisch hoogstaand defensie materieel een exponentiële ontwikkeling, waardoor ook het gewenste product sneller evolueert. Het resultaat van herijkingen is hetzij het verhogen van het projectbudget, het verlagen van het aantal producten, het verlagen van initieel gestelde eisen aan het product of een combinatie van deze maatregelen. Met name de reductie van het aantal bestelde eenheden is een veel voorkomende maatregel om de budget-voorwaarden te respecteren.
Opmerkelijk is dat terwijl het *investeringsbudget* de afgelopen jaren niet volledig werd benut voor investeringsprojecten, het gerealiseerde *totale* budget voor Defensie bijna altijd hoger is dan de ontwerpbegroting. De *onderrealisatie* bij de investeringen ging met andere woorden gepaard met een *overrealisatie* bij de personele en materiële exploitatie. In het verleden werden namelijk nog tijdens het uitvoeringsjaar van de begroting budgetten geheralloceerd, vandaag zijn strengere regels en afspraken van kracht waardoor duidelijker 'schotten' zijn opgetrokken.

In de plannen vanaf 2015 wordt de ambitie uitgedrukt om de investeringsquote weer te laten stijgen (zie Figuur 4). Het realiseren van deze ambitie zal grote inspanningen vergen door de uitdagingen op

het gebied van materiële exploitatie (zoals het huidige tekort aan reserveonderdelen), de uitdagingen op het vlak van personele exploitatie en het totale aantal projecten dat niet afneemt, waardoor Defensie met minder personeel projecten moet uitvoeren. Dit vergroot de uitdaging om toekomstige onderrealisatie op investeringen te vermijden, en de urgentie om passende maatregelen te nemen.



Figuur 4 Investeringen bij Defensie t.e.m. 2019 (in 1000€ en als investeringsquote)

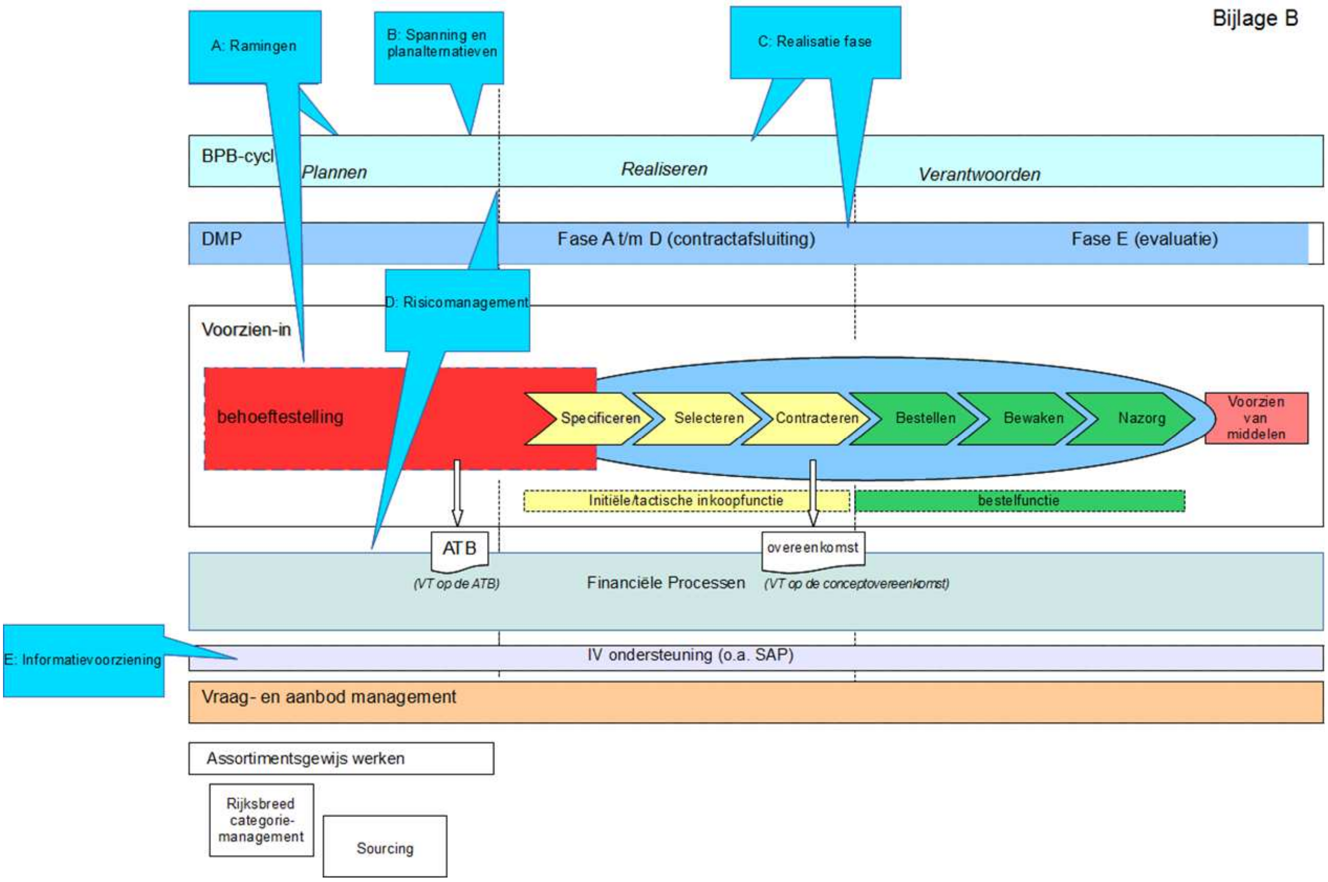
Bron: *Policy Research* op basis van Rijksbegroting hoofdstuk X (cijfers 2013 t/m 2015) en statistieken HDFC (cijfers 2010 t/m 2012, geplande investeringen vanaf 2016)

IV. OORZAKEN VAN ONDERREALISATIE

In dit hoofdstuk worden de oorzaken van onderrealisatie nader toegelicht. Paragraaf 1 somt de eerder genoemde oorzaken van onderrealisatie op (zoals in fase 1 door Defensie zijn samengevat op basis van de eerdere onderzoeken en analyses). Hierin is het oordeel van *Policy Reseach* nog niet meegenomen. In paragraaf 2 worden deze oorzaken op basis van diepte analyse door *Policy Research* geüpdatet en verder aangevuld.

IV.1. OORZAKEN VAN ONDERREALISATIE GENOEMD IN EERDERE ONDERZOEKEN

Op basis van de inventarisatie van eerdere rapporten heeft Defensie in Fase 1 een aantal oorzaken geclusterd volgens 5 thema's. Deze thema's zijn in de onderstaande figuur schematisch weergegeven en hieronder tekstueel kort samengevat.



Figuur 5 Oorzaken onderrealisatie volgens eerdere onderzoeken

A. Ramingen

De genoemde oorzaken zijn o.a. de kwaliteit van de specificaties en het strategisch gedrag rond budgetten (te hoog én te laag ramen).

B. Spanning en planalternatieven

Spanning houdt in dat de financiële omvang van projecten in de uitvoering groter is dan het beschikbare budget. Hierdoor wordt het mogelijk om bij vertragingen in projecten toch het volledige budget te benutten. In het verleden waren er vaak onvoldoende projecten in de portefeuille om deze spanning op te voeren.

Planalternatieven werden in het verleden ingezet om dreigende onderrealisatie op te vangen. Dit waren projecten die op grond van prioritering uit het investeringsplan waren gehaald. Dit leidde tot extra drukte in het begrotingsjaar, omdat bij vertragingen gedurende het jaar halsoverkop alsnog

nieuwe activiteiten voor de planalternatieven moesten worden gestart. Dit lukte vaak niet tijdig, waardoor er alsnog sprake was van onderrealisatie.

C. Realisatie fase

Projecten staan meer in de belangstelling van de defensieorganisatie tot en met de D-fase van het DMP. Als het contract is getekend wordt dat minder. Ook wordt er te weinig actie genomen naar aanleiding van signalen (kasprognoses of managementrapportage) waardoor projecten niet bijtijds worden bijgestuurd en verder van de (financiële) planning kunnen afwijken. Dit zal vaak resulteren in vertraging en hogere kosten.

D. Risicomanagement

Risicomanagement vormde volgens de eerdere onderzoeken in onvoldoende mate de basis van een projectreserve. Volgens de eerdere onderzoeken werd er in de praktijk niet gewerkt met projecttoleranties (waarbinnen projectleider mandaat heeft) en waren de risico's niet gekwantificeerd, actueel en inzichtelijk.

E. Informatievoorziening

Er wordt gesteld dat er een gebrek aan historisch overzicht in de projectdocumentatie is. De ambtelijke top wordt pas geïnformeerd als oorzaken en gevolgen van afwijkingen bekend zijn. Daarnaast ontbrak het volgens de vorige onderzoeken aan een duidelijk inzicht in de realisatie van de begroting. Behalve dat projectdocumentatie noodzakelijk is voor extern onderzoek achteraf vergemakkelijkt het tevens de uitvoering van beoordelingen en DMP evaluaties. Rapportering in een standaard format waarin zaken als een historisch overzicht, oorzaken van afwijkingen, consequenties en oplossingsrichtingen verbetert de informatievoorziening en versnelt de besluitvorming.

IV.2. OPFRISSING OORZAKEN ONDERREALISATIE

Op basis van het diepte-onderzoek van *Policy Research* werden de oorzaken geüpdatet. De optimalisatie van de afgelopen jaren heeft ervoor gezorgd dat een aantal oorzaken uit eerdere onderzoeken minder relevant zijn. Er is daarom gebruik gemaakt van een nieuwe clustering rond 3 thema's: strategie, processen en organisatie. De oorzaken van onderrealisatie / vertraging zijn vandaag de dag binnen één of in de samenhang van deze thema's te vinden.

STRATEGIE

De prioriteitstelling bij Defensie biedt op dit moment onvoldoende zekerheid dat (blijvend) op de juiste zaken wordt ingezet:

- Beslissingen worden genomen op basis van onvoldoende inzicht in de totale waardeketen: materiële exploitatie wordt in het kader van LCC betrokken, maar de inzichten zijn nog onvoldoende robuust. Personele exploitatie gevolgen worden heel beperkt gewogen en nauwelijks geregistreerd. De afgelopen jaren hebben tekorten op materiele- en personele exploitatie tot extra bezuinigingsdruk op investeringen geleid. De integrale samenhang tussen de uitgavenposten biedt derhalve nog onvoldoende garantie dat planningen realistisch zijn. De Algemene Rekenkamer heeft ook herhaaldelijk aangehaald dat de planning vaak te ambitieus is opgesteld ten opzichte van de (verminderde) Defensiecapaciteit.[2,3]
- Planningskeuzes zijn onderhevig aan veranderlijke (geo-)politieke en maatschappelijke drijfveren, die impact hebben op de doorlooptijd van een project. Bij internationale samenwerking bijvoorbeeld ontstaat een groter risico op vertragingen doordat de beslissingscycli van de verschillende landen niet samenlopen, de functionele- en operationele eisen uiteenlopen, er vaak niet gekozen wordt voor 'one size fits all' of vanwege industriepolitieke redenen. Ondanks dat er in de planning rekening wordt gehouden met tragere besluitvorming bij internationale projecten kunnen deze vertragingen hoog oplopen.
- Het kasstelsel waarbij de uitgavenbegroting op jaarbasis leidend is, heeft nog steeds nadelige effecten. Gedurende het jaar wordt door monitoring van kasrealisatie en de verplichtingen-realisatie het verloop van de spanning in het DIP opgevolgd en bijgestuurd. Dit vraagt om capaciteit van de DMO. In praktijk blijkt het moeilijk voorspelbaar wat het daadwerkelijke effect zal zijn op de realisatie.

PROCESSEN

De processen omtrent 'besturen' en 'vervullen van de materiële behoefte' garanderen niet dat de investeringsprojecten op de meest efficiënte en effectieve manier worden besloten en uitgevoerd. Hieronder worden de aandachtspunten opgesomd o.b.v. de Deming Cycle: de planningswijze (plan), uitvoering (do), monitoring (check), en bijsturing (act).

---

[2] Nederlandse Rekenkamer (2012) "Ambities luchtmacht passen niet binnen budget" Geraadpleegd op 28 juli 2015, van http://www.rekenkamer.nl/Nieuws/Persberichten/2012/10/Ambities_luchtmacht_passen_niet_binnen_budget.

[3] Nederlandse Rekenkamer (2013) *"Duurzame krijgsmacht vereist een gedoseerde en consistente aanpak"*. Geraadpleegd op 28 juli 2015, van http://verantwoordingsonderzoek.rekenkamer.nl/2013/def/duurzame-krijgsmacht-vereist-een-gedoseerde-en-consistente-aanpak

Plan

- Hoewel COTS/MOTS nagestreefd wordt, blijkt bij de behoeftestelling vaak dat toch specifieke eisen worden gesteld, wat de doorlooptijd negatief beïnvloedt. Daarnaast vinden nog steeds tijdrovende herijkingen plaats, onder meer omdat bij de initiële behoeftestelling omwille van planmatige redenen te hoog of te laag geraamd wordt.

Do

- Er heerst nog steeds een hoge mate van bureaucratie (meer regels en voorwaarden dan strikt gezien noodzakelijk) en risico-aversie (regels strikt respecteren) wat resulteert in tijdrovende processtappen;
- De doorlooptijd van projecten wordt negatief beïnvloed door wachttijden bijvoorbeeld door het wachten op besluitvorming of vertragingen in het project. Deze lange doorlooptijd wordt meer problematisch gegeven de exponentiële technologische ontwikkelingen.

Check

- De informatiesystemen zijn al verbeterd, maar er blijven belangrijke uitdagingen, onder meer om voortgangsrapporten op een vlotte manier te produceren over meerdere informatiebronnen heen ;
- Binnen Defensie bestaat een negatieve associatie rond 'control' activiteiten. Control wordt eerder beschouwd als controle en afrekening (ex post) in plaats van een mogelijkheid voor kritische ondersteunende reflectie en (bij)sturing (ex ante).

Act

- Er is nog steeds beperkte ruimte voor bijsturing van projecten, onder andere doordat de projecttoleranties vrij laag zijn, waardoor de projectleider weinig vrijheid van handelen heeft en vaker tijdrovende herijkingen plaatsvinden. Daarnaast zijn er beperkte mogelijkheden om te anticiperen op prijspeil- en valutaverschillen;
- Bijsturingen gebeuren niet altijd transparant, er is sprake van 'financieel management' om de uitgavebegroting te respecteren, maar dit komt de projectuitvoering niet ten goede.

ORGANISATIE

De huidige Defensie organisatie is onvoldoende in staat om de projecten tijdig, binnen budget en met gevraagde kwaliteit af te ronden:

- De bezuinigingen van de afgelopen jaren hebben ertoe geleid dat er meer druk is op het steeds kleinere aantal personeelsleden. De beperkte capaciteit in de verwervingsketen leidt tot knelpunten in de uitvoering van de investeringsplannen.[4] Externe inhuur gaat ten koste van het investeringsbudget terwijl intern meerwerk niet inzichtelijk is (en door nijpend personeelstekort ook niet mogelijk);
- Binnen Defensie is nog in onvoldoende mate een cultuur van een "lerende organisatie". Lessons identified' worden beperkt opgepakt en collegiale toetsing wordt beperkt opgezocht in praktijk. In de fora die daartoe voorzien zijn, wordt genoemd dat 'tegenwicht' soms ontbreekt[5]. Verschillende gesprekspartners geven in het onderzoek aan dat de defensiecultuur *blauw* is (cfr. kleurentheorie van de Caluwé[6]), wat de transitie richting een

4 Algemene Rekenkamer (2015) Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Defensie (X) p. 2.
5 ADR –Audit Dienst Defensie) (2012) Beheersing investeringsprojecten, p. 6.
6 De Caluwé (2015) '*Veranderkunde*' Geraadpleegd op 15 juli 2015, van http://www.decaluwe.nl/ne/veranderkunde.html

lerende organisatie moeilijker maakt. Verschillende onderzoeken en interne defensierapporten die formuleren dat “Defensie geen lerende organisatie is”.[7] Dit wordt verder bevestigd door het jaarverslag van 2014 van de Generaal-Inspecteur der Krijgsmacht, waarin staat dat het Genetwerkt Samenwerken, de Defensie-variant van Het Nieuwe Werken waarbij eigen verantwoordelijkheid en flexibiliteit een belangrijke rol spelen, nog een cultuuromslag vereist.[8]

- Eindverantwoordelijkheid is niet éénduidig belegd:
  - De samenwerking tussen verschillende defensieonderdelen (DMO, CDS, OpCo’s) binnen investeringsprojecten dient nog beter te worden afgestemd voor een geoptimaliseerd eindproduct. ;
  - Als gevolg van plaatsingsbeleid leiden projectleiders het project niet altijd van begin tot eind, wat de verantwoordelijkheidszin negatief kan beïnvloeden. Overdrachts-momenten waarbij nieuwe projectmanagers bekend moeten worden met alle ins en outs van het project en een netwerk bouwen hebben nadelige gevolgen op de doorlooptijd.
  - De interviews bevestigen dat er nog altijd sprake is van verkokering binnen Defensie waarbij de verschillende afdelingen naar elkaar kijken en wijzen.
  - Daarnaast blijkt uit de aangeleverde stukken en de interviews dat er onvoldoende daadkracht is om prioriteiten te stellen. Ook de Rekenkamer pleit voor meer daadkracht om harde keuzes te maken die de ambities beter in lijn brengen met het budget.[9]

[7] Beaart, E. (2011) The next level: Defensie 3.0 – De noodzaak tot gedragsverandering. In Carré nr. 10, p. 27.
[8] Ministerie van Defensie (2015) Jaarverslag 2014 van de Generaal-Inspecteur der Krijgsmacht, p. 28.
[9] Zie ook Algemene Rekenkamer (2015) Resultaten Verantwoordingsonderzoek 2014 Ministerie van Defensie (X) p. 1.

V. Opvolging van eerdere aanbevelingen

Ten behoeve van het diepteonderzoek werden de eerder geformuleerde aanbevelingen geclusterd rond de thema's strategie, processen en organisatie (1e kolom) in analogie met de clustering van oorzaken. Voor elk van de aanbevelingen wordt in onderstaande tabel samengevat wat met de aanbeveling is gebeurd (2e kolom). Deze kolom is samengesteld op basis van de rapporten en gesprekken, maar geeft omwille van beperkte opvolging en rapportering geen volledig beeld. Bij verschillende aanbevelingen was het bijvoorbeeld niet helder wie verantwoordelijk was gesteld voor het implementeren van de verbeteractie, waarmee de aandacht voor het probleem en de maatregel verwaterd is. In de 3e kolom zijn er vanuit *Policy Research* conclusies en aanbevelingen geformuleerd, waarin beknopt wordt beschreven welke lessen kunnen worden getrokken, of de aanbevelingen nog relevant zijn en hoe implementatie kan worden bijgesteld.

STRATEGIE

Geformuleerde aanbeveling uit eerdere onderzoeken	Wel of niet opgevolgd? Reden waarom wel/ niet opgevolgd	Conclusie en aanbeveling Policy Research
Kasstelsel aanpakken, mogelijkheid via "investeringsfonds" over verschillende jaren heen te begroten	Aanbeveling is deels opgevolgd. In 2013 werd de onbegrensde eindejaarsmarge ingevoerd waardoor onder bepaalde voorwaarden het niet- benutte budget voor investeringen voortaan onbegrensd worden overgezet naar het volgende jaar. Er was echter onvoldoende draagvlak voor ingrijpendere maatregelen zoals een investeringsfonds (een verzoek hiertoe in februari 2013 werd afgewezen) of een baten-lastenstelsel.	De onbegrensde eindejaarsmarge is nog relatief nieuw, maar in principe is hiermee een zeer belangrijke stap voorwaarts gezet. Dit maakt het in beginsel mogelijk dat de fixatie op de jaarlijkse uitgavebegroting kan plaatsmaken voor lange termijn realisatie van investeringsdoelen. Eén van de voorwaarden is echter dat de andere uitgavenposten in balans moeten zijn, wat het risico op het heralloceren van middelen van investeringen naar materiële exploitatie en personele exploitatie niet volledig wegneemt. Daarom blijft de aanbeveling valide om

		verder door te evolueren naar een investeringsfonds. De daarvoor benodigde flexibiliteit en zelfsturing door Defensie vereist echter dat Defensie de projecten goed beheerst.
Inzichtelijk maken van alle kosten en sturen op LCC (life cycle costing)	Aanbeveling wordt opgevolgd, maar er dienen nog verdere slagen te worden gemaakt. LCC is opgezet, maar heeft nog niet het gewenste niveau bereikt. Er zijn sjablonen / fact sheets opgesteld voor de wapensystemen maar deze worden nog niet actief gebruikt om te sturen (genoemde reden: te veel extrapolaties, assumpties en verdeelsleutels)	LCC dient verder te worden geïmplementeerd. Voor een goed totaaloverzicht dienen niet enkel investeringen en materiële exploitatie inzichtelijk te zijn, maar ook stelstelmatig personele exploitatie en afstoting, telkens uitgaande van een duidelijk gebruikersprofiel. Een bijkomende aanbeveling betreffende dit aspect is om heldere werkinstructies te voorzien m.b.t. kostprijsberekening en de benodigde ondersteuning daarbij te bieden. Daarnaast zijn ook goede datasets van belang. Implementatie van geschikte software kan een belangrijk onderdeel hiervan zijn. Hierbij kan ook maximaal gebruik gemaakt worden van de kennis die bij de industrie/ andere overheden aanwezig is op grond waarvan de lessen voor defensie kunnen worden gedestilleerd.
Betere externe en interne communicatie over investeringsagenda (prioriteiten – product (kwaliteit) – tijd – geld)	Aanbeveling is deels opgevolgd. Er zijn grote stappen gemaakt zoals de invoer van overlegmomenten met betrekking tot monitor verplichtingen, monitor realisatie, maandelijks overleg, kwartaalrapportages en Comité Projecten. Ondanks deze stappen blijven er nog verbeterpunten. Zo leeft de perceptie nog steeds dat te veel nadruk wordt gelegd op het budget, ten nadele van de doorlooptijd en de kwaliteit. Ook erkennen verschillende partijen dat ambities nog beter afgestemd	Open en transparant keuzes maken en durven prioriteiten stellen. Door hierover proactief te communiceren en te wijzen op de consequenties kan de steun en het draagvlak worden vergroot. Intern te zorgen voor betere inzichtelijke en professionelere managementinformatie (voorkomen van overload aan niet-tijdige informatie). Momenteel bieden DIP en PTB bvb. onvoldoende mogelijkheden voor capaciteitsmanagement, vergen rapportages nog teveel handmatig werk en is er geen goede koppeling met de financiële administratie.

	dienen te worden op de beschikbare middelen.	
Verbetering portfolio management: Creëer alternatief plan / versnellingsportefeuille	Aanbeveling met betrekking tot planalternatieven is niet gevolgd omdat deze als 'minder prioritair' werden beschouwd en capaciteit vergen die er vaak niet is. Hierdoor is er besloten niet meer te werken met planalternatieven.	*Policy Research* is het eens met de stelling dat planalternatieven geen efficiënte oplossing bieden voor onderrealisatie. De aanbeveling blijft om vooral te focussen op goed portfoliomanagement op korte en lange termijn en daar de benodigde inzichten voor te genereren. De DIP spreadsheet dient te worden vervangen door een professionele programma-management tool waarin hoofd- en bijzaak beter worden onderscheiden (clustering). Een goede opvolging van scope, timing en personele capaciteit- en kosten kan bij voorkeur binnen één geïntegreerde omgeving voor directie en projectteam. Hierbij wordt de impact op het investeringsbudget, de materiële en personele exploitatie bijgehouden. Ook dienen mutaties gedurende het hele traject te worden bijgehouden en niet enkel ten opzichte van de vorige mutatie. . Integratie of koppeling met PTB dient daarbij centraal te staan.
Voldoende (betere) spanning in DIP	De aanbeveling is deels opgevolgd. In de afgelopen jaren is er echter spanning gevoerd door het toevoegen van projecten waarvan de A fase nog niet was opgenomen. Hierdoor was het vrij onrealistisch dat deze zouden kunnen worden uitgevoerd. Daarnaast hanteert DIP in analogie met de afspraken TK minder spanning van voorheen (vermijden "bult" na 5 jaar).	Aanbeveling blijft om het voeren van spanning op een evenwichtige manier aan te houden; projecten vertragen is eenvoudiger dan projecten versnellen.

PROCESSEN

Geformuleerde aanbeveling	Wel of niet opgevolgd? Reden waarom wel/ niet opgevolgd	Conclusie en aanbeveling Policy Research
Plan: betere functionele behoeftestellingen (specificatie)	Er bestaat geen consensus of deze aanbeveling is uitgevoerd. Er zou een aanzet zijn opgesteld over hoe een goede behoeftestelling kan worden geschreven, maar deze tekst werd nooit vastgesteld en verspreid naar de belanghebbenden.	Het is eigen aan behoeftestelling dat deze gaandeweg verfijnd wordt. Het is belangrijk om bewust om te gaan met scope wijzigingen en hier transparant over te communiceren. Dit betekent ook dat mutaties niet enkel zouden moeten worden bijgehouden ten opzichte van de vorige mutatie, maar over het hele traject. Een bijkomende aanbeveling is om Prince II breder in de opleiding te implementeren. Met name het principe van voortdurende zakelijke rechtvaardiging voorkomt dat een project dat te weinig baten heeft doorgezet wordt, of te snel wordt afgeweken van het COTS/MOTS principe
Plan: betere ramingen, o.a. door instellen van pool kostendeskundigen	Deze aanbeveling is niet opgevolgd. Er is geen pool kostendeskundigen ingesteld. Bij de herijking van het DMP proces wordt vooral benadrukt om in DMP A niet meer met vaste ramingen te werken, maar bandbreedtes.	Gebruik van bandbreedtes in DMP A is aannemelijk gegeven de status van het project. Daarnaast blijft het wenselijk om expertise op het vlak van kosten (en baten) inschattingen in te richten in het kader van de doorontwikkeling LCC.
Plan: beter inzicht in de risico's	Deze aanbeveling is deels opgevolgd: er worden vaste percentages gehanteerd die passen bij het risicoprofiel van het project. Er zijn 3 varianten van risicoreservering: laag (5%), middel (7.5%) en hoog (10%). Bij het project F35 is bovendien expliciet risicomanagement ingericht.	Er is nog geen integraal risicomanagement bij alle projecten. Dit dient nog verder te worden doorontwikkeld.

Do: minder bureaucratie	De aanbeveling is deels opgevolgd. Enkele grensbedragen zijn opgetrokken. Daarnaast voorziet de DMP herziening ook minder bureaucratie, maar algemeen wordt erkend dat vereenvoudiging geen evidente oefening is (en nieuwe regelgeving eerder meer dan minder complexiteit brengt)	Aanbeveling is om actief te sturen op administratieve vereenvoudiging door bijvoorbeeld meer zelfstandigheid voor projectleiders door middel van een verhoogde projecttolerantie. Daarnaast is het wenselijk expliciet een verantwoordelijke 'procesvereenvoudiging' aan te duiden die binnen de organisatie zoekt naar continue verbetering van bestaande processen en zo efficiënt mogelijke invoering van nieuwe regelgeving.
Do: meer raamcontracten	De aanbeveling is beperkt opgevolgd. De regels verhinderen het opstellen van raamcontracten zonder goedgekeurd budget. De 26 grote wapensystemen kunnen door de regels niet op basis van raamcontracten werken.	Bekijk of de regels kunnen worden vereenvoudigd waardoor de flexibiliteit die raamcontracten kunnen bieden kan worden benut.
Check: Betere en transparantere monitoring van voortgang	De aanbeveling is opgevolgd, maar er kunnen nog verdere stappen worden gemaakt. • Rapportage op basis van Principle Tool Box wordt op periodieke basis besproken op verschillende niveaus (wekelijks, maandelijks, kwartaal) incl. kasprognoses en verplichtingenprognose • Ook zijn de DIP harmonisaties doorgevoerd op zowel geld als (project)capaciteit als operationele impact • Verder is er ook een IT Governance board ingesteld Toch geven partijen aan dat o.b.v. de rapportering nog onvoldoende kan worden ingeschat of de	PTB kent nog een aantal beperkingen en dient nog te worden doorontwikkeld en verder ingeburgerd om zaken op een transparante manier bespreekbaar te maken (in het kader van verbeterd portfoliomanagement). Bij een herziening van het DMP zouden LCC en PTB kunnen worden geïntegreerd om te voorkomen dat er verschillende processen naast elkaar gaan ontstaan, die allemaal betrekking hebben op hetzelfde project of projecten. Concreet zou nieuwe software een betere koppeling moeten leggen tussen ex ante (project) en ex post (in gebruik) gegevens, tussen financiële en personele impact, tussen project administratie en financiële administratie.

	projecten in control zijn of niet.	
Act: meer ruimte creëren voor efficiënte bijsturing	Aanbevelingen zijn deels opgevolgd. Zo is de methodiek van prijspeilbijstellingen aangepast. Valutakoerswijzigingen blijven risicovol. Ook de lange wachttijden (en vertragingen) bij herijking blijven problematisch.	Een vlottere bijsturing door o.a. meer autonomie Defensie waar mogelijk (vermijden van wachttijden) blijft wenselijk. Hoe sneller er bijgestuurd kan worden hoe minder valuta risico's er ontstaan. Doordat de inflatie op het defensiematerieel vaak hoger is dan inflatie op het prijspeil kan vlotte bijsturing tot hoge besparingen leiden. Daarnaast is het ook aan te bevelen om de milestones van het project beter af te stemmen op de momenten van overleg in de Kamer.

ORGANISATIE

Geformuleerde aanbeveling	Wel of niet opgevolgd? Reden waarom wel/ niet opgevolgd	Conclusie en aanbeveling Policy Research
Betere samenwerking organiseren, ontschotting	Deze aanbeveling werd niet concreet vertaald naar actiepunten. Er werd geen kritische collegiale toetsing ingevoerd (gateway review); medewerkers blijven sterk focussen op eigen domein (eilandencultuur).	Samenwerking tussen verschillende disciplines moet verder worden verbeterd door expliciete samenstelling en taakstelling van multidisciplinaire projectteams. Een bijkomende aanbeveling is om de projectteams zo vast mogelijk in te richten, zodat het commitment en betrokkenheid bij het project zo hoog mogelijk zijn en er minder overdracht moet worden voorzien. Dit betekent dat voor grote projecten commitment wordt gevraagd van projectleiders om langer dan 3 jaar de functie op te nemen. Hieraan moeten (indien nodig) arbeidsvoorwaardelijke elementen worden gekoppeld.
Betere kennisdeling	De aanbeveling is slechts deels opgevolgd. Gesprekspartners hebben bovendien zorgen geuit dat er veel kennis en kunde bij reorganisaties is weggestroomd Hoewel er door de Principle Tool Box rapportages een verhoogde uniformiteit is gekomen, geven projectleiders toch aan dat ze op basis van de tools elkaars projecten niet helemaal kunnen "lezen".	Het advies is om in te zetten op meer opleidingen (o.a. Prince II), ook voor niet-projectleiders. Daarnaast dient er ook zoveel mogelijk ingezet te worden op vaste teams, waarbinnen optimaal vertrouwen en kennisdeling wordt ingericht.

Beter beleggen van taken en verantwoordelijkheden	Actie lijkt niet specifiek te zijn belegd en is derhalve niet gerealiseerd. De verantwoordelijkheid voor (niet) behalen van planning blijft moeilijk vast te leggen.	Expliciet toewijzen van eindverantwoordelijkheid, daarbij een ruimer mandaat voor projectleiders. Transparantie en verantwoording zijn hierbij belangrijk, alsook het lean principe van management by exception. Daarnaast is de clustering van gelijkaardige projecten bij een projectleider en inkoop interessant vanwege synergievoordelen.
Meer mandaat voor uitvoering (projectleider krijgt meer projecttoleranties)	Actie lijkt niet specifiek te zijn belegd en is derhalve verwaterd. Nog altijd worden er veel beslissingen naar boven in de hiërarchie gestuurd (risico-aversie)	

Met betrekking tot het probleem van **ondercapaciteit** is de belangrijkste aanbeveling transparantie. In de huidige procedure geeft DMO van zodra het mogelijk is aan wat de benodigde capaciteit is en of deze beschikbaar is. Deze capaciteitsbehoefte wordt zo goed mogelijk gemonitord en bijgestuurd waar mogelijk, bijvoorbeeld door capaciteit uit te breiden.

VI. SAMENVATTING – CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Policy Research heeft als onafhankelijk onderzoeksbureau een onderzoek uitgevoerd naar de oorzaken en oplossingsrichtingen met betrekking tot de onderrealisatie op investeringen bij Defensie. De twee onderzoeksvragen hierbij waren:

1. Probleemanalyse: Wat zijn de structurele oorzaken die zorgen voor onderrealisatie?
2. Oplossingsrichtingen: Welke structurele verbeteringen zijn mogelijk om onderrealisatie voor investeringsprojecten tegen te gaan?

Hieronder worden de bevindingen samengevat.

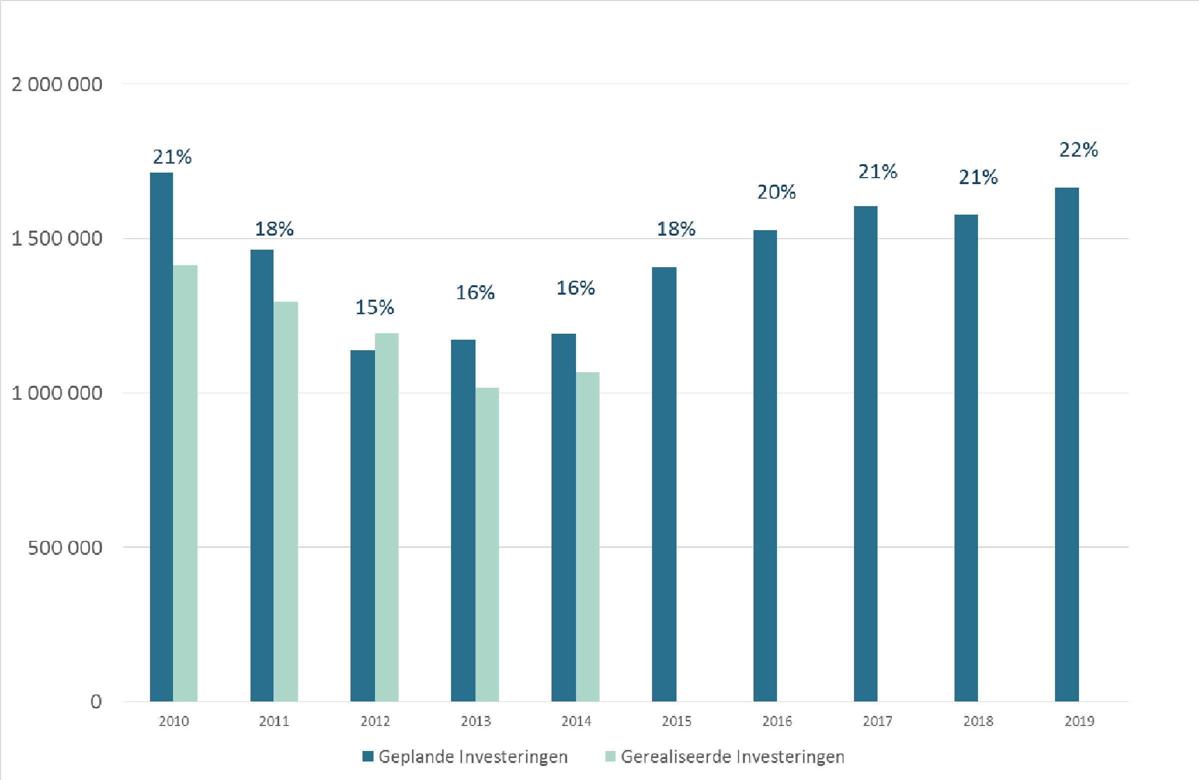
Onderzoeksvraag 1: wat zijn de structurele oorzaken die zorgen voor onderrealisatie?

a. Duiding van het probleem “onderrealisatie”

   Policy Research concludeert dat de operationele vernieuwing wel degelijk onder druk staat door een combinatie van o.a. volgende elementen:

   - De budgettaire besparingen bij Defensie van afgelopen jaren hebben zich meer dan proportioneel bij de investeringen gemanifesteerd (en in mindere mate bij mat ex en pers ex) Dit is weergegeven in de donkerblauwe balken in onderstaande figuur (geplande budget voor investeringen), die sinds 2011 onder de gewenste 20% liggen;
   - De afgelopen jaren is het gereserveerde budget voor investeringen niet volledig uitgegeven aan investeringsprojecten (i.e. onderrealisatie). Dit is weergegeven in het verschil tussen de donkerblauwe balken (geplande budget voor investeringen) en de lichtblauwe balken (gerealiseerde investeringen);
   - Individuele projecten worden n.a.v. herijkingen en budgetlimitaties vaak neerwaarts bijgesteld in termen van te bestellen aantallen dan wel behoeftes.

   Defensie heeft de ambitie uitgesproken om de komende jaren het investeringsbudget op te trekken. Omwille van bezorgdheden op het vlak van mat ex (o.a. tekort aan reserve-onderdelen) wordt de uitdaging nog groter om toekomstige onderrealisatie te vermijden.



Figuur 6 Investeringen bij Defensie (in 1000€ en als investeringsquote)

Bron: *Policy Research* op basis van Rijksbegroting hoofdstuk X (cijfers 2013 t/m 2015) en statistieken HDFC (cijfers 2010 t/m 2012, geplande investeringen vanaf 2016)

b. Analyse van structurele oorzaken

De in eerdere onderzoeken en analyses genoemde oorzaken voor onderrealisatie bij investeringen zijn door Defensie samengevat en door *Policy Research* op basis van een diepte-onderzoek geüpdatet. Het diepte-onderzoek is gebaseerd op gesprekken binnen en buiten Defensie en bijkomend onderzoek.

Onderrealisatie van de investeringen is volgens Policy Research een symptoom van het tekort aan beheersbaarheid van de projectenportfolio en worden geclusterd volgens de thema’s strategie, proces en organisatie:

- De planvorming (strategie) binnen Defensie geeft onvoldoende garantie dat (blijvend) op de juiste dingen wordt ingezet. Dit heeft o.a. te maken met de veranderlijke geopolitieke en maatschappelijke drijfveren. Daarnaast worden beslissingen m.b.t. het DIP genomen o.b.v. onvoldoende inzicht in de volledige waardeketen, waardoor onvoldoende garantie bestaat dat de plannen realistisch zijn.
- De processen worden onvoldoende efficiënt ingericht en uitgevoerd.
    - Er heerst nog steeds een hoge mate van bureaucratie. Door deze bureaucratie zijn de vertragingen als gevolg van onbeheersbaarheid van de projectportfolio niet flexibel op te lossen.;

  - Er zijn al stappen in de goede richting gezet, maar een proactieve bijsturing op basis van tijdige en uniforme rapportering staat nog niet op punt;
- De organisatie is onvoldoende in staat om de projecten tijdig af te ronden
  - De bezuinigingen van de afgelopen jaren hebben geleid tot een capaciteitstekort (ca. evenveel projecten dienen met minder mensen te worden uitgevoerd);
  - Er is in onvoldoende mate een cultuur van een lerende organisatie;
  - Eindverantwoordelijkheid is onvoldoende belegd.

Onderzoeksvraag 2: Welke structurele verbeteringen zijn mogelijk om onderrealisatie voor investeringsprojecten tegen te gaan?

a. *Zijn de eerder gemaakte aanbevelingen geïmplementeerd en hebben ze geleid tot het beoogde doel?*

   Defensie heeft de afgelopen jaren wel degelijk gevolg gegeven aan de eerder geformuleerde aanbevelingen. Op verschillende domeinen werden stappen in de goede richting gezet, al wordt algemeen beaamd dat de verbeteringen langzaam tot stand komen en nog verder dienen te worden uitgevoerd. Hierbij wordt o.a. gedacht aan

   - Invoering onbeperkte eindejaarsmarge: er werd geen investeringsfonds ingevoerd, maar in 2013 werd er wel een regeling van kracht waarbij investeringsgelden onder bepaalde voorwaarden kunnen worden overgeheveld naar het volgende jaar. Dit laat toe de projectplanning te optimaliseren en reduceert de behoefte om via zogeheten 'Financieel Management' de jaarlijkse uitgavebudgetten te respecteren;
   - Doorontwikkeling PTB en verbeterde overlegstructuur m.b.t. projecten: er is de afgelopen maanden gewerkt aan betere rapportering (o.b.v. PTB) en transparanter overleg. Toch blijft er vraag naar meer integrale rapportering en transparantie en daadkracht in de projectopvolging;
   - De implementatie van LCC wordt uitgerold: er zijn sjablonen opgesteld voor de wapensystemen, maar deze worden nog onvoldoende ondersteund of gebruikt. De voornaamste reden die hiervoor werd aangehaald is de beperkte relevantie van de cijfers, o.a. door de beperkte historische inzichten die een groot aantal extrapolaties nodig maken;
   - Er wordt gewerkt aan verbeterd risicomanagement, o.a. bij het project F35;
   - Er wordt getracht de bureaucratie te verminderen en besluitvorming te versnellen, doch wordt erkend dat mede door externe invloeden en externe regelgeving er eerder een tendens bestaat tot bijkomende regels i.p.v. minder regels;

   Het probleem van onderrealisatie wordt sinds 2010 in de cijfers herkend, met uitzondering voor 2012 (overrealisatie investeringen i.v.m. een niet-geplande uitgave voor een infrastructuur project). Optimalisaties hebben plaatsgevonden, maar hebben de onderrealisatie nog niet gereduceerd.

b. *Indien de aanbevelingen niet zijn geïmplementeerd, waarom is dit niet gebeurd?*

Bij eerdere onderzoeken en analyses werd niet altijd expliciet verantwoordelijkheid vastgelegd voor het realiseren van de aanbevelingen. Dit bemoeilijkt het onderzoek naar de reden voor het niet-implementeren van de aanbevelingen, en verhoogt het risico op verwatering van aanbevelingen.

Een aantal eerdere aanbevelingen die niet werden geïmplementeerd zijn onder meer:

- o Er is nog steeds onvoldoende transparantie over prioriteitstelling, ook de Rekenkamer heeft al herhaaldelijk verwezen naar het gebrek aan daadkracht om de ambities in lijn te brengen met de gereduceerde capaciteit;
- o Planningsalternatieven worden niet gebruikt omwille van voortschrijdend inzicht: deze vormen geen oplossing want leggen een groot beslag op de capaciteit en garanderen te weinig realisatie;
- o Kritische collegiale toetsing / betere kennisdeling wordt niet (of heel beperkt) gehanteerd. In het algemeen vertoont de (blauwe) Defensie cultuur onvoldoende eigenschappen van een lerende organisatie. Daarnaast wordt ook capaciteitstekort / tijdsgebrek genoemd.

Daarnaast dient herhaald dat een deel van de aanbevelingen nog verder dient te worden vormgegeven (cfr. punt a).

c. *Welke nog valide en nieuwe aanbevelingen en oplossingsrichtingen kunnen worden geïdentificeerd en hoe kunnen deze worden ingezet, gemonitord en geborgd?*

De aanbevelingen hebben met name te maken met een betere beheersing van de projectenportefeuille. Hierbij zijn ook de aanbevelingen van de Commissie Elias om ICT projecten bij de overheid beter te kunnen beheersen (te vinden in bijlage 2) meegenomen, o.a. met betrekking tot de betrokkenheid van de projectgroep, verbeteren van projectdocumentatie en verhogen van het kennisniveau[10].

Strategie: Defensie dient haar planvorming beter op orde te krijgen door:

- o Een professioneel portfoliomanagement (ter vervanging van de huidige DIP spreadsheet) dient opgezet waarbij op een transparante manier inzage kan worden geboden in de mutaties, en waarbij beter onderscheid wordt gemaakt tussen hoofd- en bijzaak.
  - ▪ Uitbreiding van PTB mogelijkheden dient te worden onderzocht, hierbij is een minimale afstemming tussen PTB functionaliteit en portfoliomanagement cruciaal;
  - ▪ Het is belangrijk om hierbij voldoende historisch inzicht te bewaren (niet enkel mutatie t.o.v. mutatie);
  - ▪ Een clustering van projecten op een voldoende aggregatieniveau bevordert de bruikbaarheid en focus van het portfoliomanagement.
- o Spoedige LCC implementatie dient beter te worden geborgd

[10] Zie bijvoorbeeld aanbevelingen 3, 13, 14, 20, 21, 23 en 31 van de Commissie Elias in bijlage 2.

- Betere inzichten in investeringsuitgaven, mat ex en pers ex dient niet alleen te worden verzameld bij de opstart van projecten, maar ook stelselmatig te worden getoetst en aangevuld / verbeterd tijdens exploitatie;
- Hiertoe dient voldoende te worden geïnvesteerd in expertise (capaciteit) op het vlak van kosten (en baten), en kan ondersteuning van specifieke software worden overwogen. Ondersteuning vanuit de industrie en andere overheden is wellicht nuttig om op korte termijn bijkomende capaciteit aan te trekken.

Implementatie van beide aanbevelingen zal Defensie toelaten om de samenhang tussen de verschillende uitgavenposten beter inzichtelijk te maken, en beter gefundeerde strategische keuzes te maken. Hierdoor zal de planning op termijn beter beheersbaar worden.

Proces: Defensie dient de processen optimaal in te richten en uit te voeren:

- Actiever inzetten op administratieve vereenvoudiging en versnelling van doorlooptijd. In de herziening DMP worden al enkele voorstellen gedaan, maar daarnaast kunnen op de werkvloer ongetwijfeld andere maatregelen worden aangebracht. Een manier om deze verbeteringen te borgen is een expliciete kwaliteitsopvolging in te richten. Deze kan op regelmatige basis (bvb. elk kwartaal) de verbetermogelijkheden inventariseren bij de verschillende betrokken partijen, deze initiatieven onderzoeken en werkinstructies aanpassen waar mogelijk;
- Op transparante manier opvolging en bijsturingen borgen: niet enkel bijsturing ten opzichte van vorige bijsturing, maar telkens het totaaloverzicht meenemen;
- Zoveel mogelijk vanuit het COTS/ MOTS principe blijven werken en expliciet opvolgen in hoeverre COTS/MOTS wordt toegepast. Indien er besloten wordt dat het beter is om zelf te ontwikkelen is het aan te bevelen om het bedrijfsleven te blijven betrekken in de ontwikkelfase.

Organisatie: Defensie dient de schaarse capaciteit en competenties optimaal in te zetten:

- De personele capaciteit dient expliciet en transparant te worden meegenomen in de planning, waar bottlenecks (dreigen te) ontstaan kan hetzij bijkomende capaciteit worden gezocht (externe capaciteit) dan wel prioriteiten worden gelegd en doelstellingen bijgeschaafd;
- De ontwikkeling van Defensie richting een lerende organisatie dient alle steun te krijgen, o.a. door:
  - Overtuigend leiderschap: de top moet verantwoordelijkheid nemen en tonen bijvoorbeeld door een cultuur te stimuleren waarin eigen initiatief belangrijker wordt, er van gedachten kan worden gewisseld om tot oplossingsrichtingen te komen en waarin – mede door gebruik van PTB – meer transparantie ontstaat;
  - Prince II principes zouden bij alle betrokkenen moeten worden bijgebracht in het bijzonder het principe van continue zakelijke rechtvaardiging (tijdig stoppen is beter dan projecten eindeloos laten aanslepen);
- Projectteams zo goed mogelijk te verankeren met duidelijke rollen en verantwoordelijkheden:

- Rotaties in projectteams verminderen zodat projectleden – in het bijzonder de projectleider – van begin tot eind op een project werken. Dit voorkomt dat kennis verloren gaat bij rotatie en leidt tot grotere betrokkenheid bij het project;
- Ruimer mandaat voor de projectleider om het project autonoom bij te sturen;
- Clustering van projecten bij een projectteam (zelfde projectleider en zelfde inkopers waardoor beter zicht op prioriteiten en planning ontstaat);
- Afwegen aankoop vs. leasing vs. inhuur (diensten), daarbij gebruik makende van de mogelijkheden van de nieuwe aanbestedingswet m.b.t. samenwerking met industrie.

Voorts dient Defensie te zorgen dat belangrijke stakeholders meer geïnformeerd en betrokken worden bij de geplande verbeteringen:

- Het ministerie van Financiën is een belangrijke partij om te tonen dat Defensie betere grip krijgt op de eigen investeringsprojecten. Door proactief te werken aan verbeterde beheersing van de projectportfolio kan het vertrouwen worden gecreëerd om op termijn mogelijk ruimte te krijgen voor een investeringsfonds. Ook voor het vinden van een oplossing voor de prijsontwikkeling van defensiematerieel en wisselkoersenverschillen is de betrokkenheid van Financiën een vereiste.
- De Tweede Kamer heeft een rol bij de vereenvoudiging van het DMP proces. Daarnaast heeft de Kamer oog voor de verbetering van de realisatie van investeringen. De ramingen van investeringen dienen realistischer (initieel bij voorkeur in bandbreedtes) in de rapportages te worden weergegeven.

Ten slotte wil *Policy Research* benadrukken dat een groot aantal maatregelen reeds worden opgepakt. Het is echter cruciaal dat de top van de Defensie organisatie voldoende aandacht en prioriteit geeft aan een betere beheersing van de projectportfolio om de geplande stijgende investeringsquote de komende jaren te kunnen realiseren. Indien Defensie de voorliggende analyse en aanbevelingen onderschrijft, is het belangrijk de aanbevelingen in concrete actieplannen uit te zetten, en daarbij verantwoordelijkheid te nemen vanuit de top van de organisatie voor de uitvoering van de plannen.

BIJLAGEN

VI.1. POLICY RESEARCH PROJECT TEAM

Policy Research Corporation is een onafhankelijk consultancy bureau dat concrete oplossingen levert voor zowel strategie-, beleid- en organisatievraagstukken bij bedrijven en overheden.
Policy Research beschikt over een bewezen ervaring en reputatie in het uitvoeren van strategische verkenningen voor private en (semi-)publieke partijen. *Policy Research* werkt volgens de hoogste kwaliteitsstandaarden en beschikt over een kwaliteitssysteem dat is gecertificeerd door Lloyd's Register Quality Insurance (ISO 9001: 2008 Quality Management System Standards).

Policy Research en het voorgestelde onderzoeksteam hebben uitgebreide ervaring met strategie- en visiestudies, beleidsonderzoeken en het doorlichten van organisaties. Binnen *Policy Research* is het domein defensie en veiligheid één van de speerpunten. *Policy Research* heeft onder meer ruime ervaring met de werking van Defensie en vraagstukken rond nieuwe vormen van instandhoudingsconcepten en intensievere samenwerking tussen Defensie en de Nederlandse Defensie- en Veiligheidsgerelateerde Industrie.

Prof. dr. Chris Peeters (Senior Partner) - Strategisch onderzoeksleider
Expert ondernemingsstrategieën, overheidsprogramma's, management en procesoptimalisaties en complexe herstructureringen en integraties
Zeer goed vertrouwd met Defensie en de defensie- en veiligheidsgerelateerde industrie in Nederland en in Europees en NAVO-verband

Valerie De Kerpel MSc (Director) - Projectleiding
Expertise in management en procesoptimalisaties (waaronder Lean Management) en organisatie transitietrajecten. Veel ervaring als projectleider voor succesvolle grote projecten in publieke en private sector

Steven Djohan MSc (Manager) - Hoofdonderzoeker 1
Veel ervaring binnen defensie en veiligheid
Projectleider van onderzoeken naar grote investeringsprojecten bij overheid

Jeroen Twiss MSc (Senior Consultant) - Hoofdonderzoeker 2
Strategie- en organisatie adviseur met ervaring binnen defensie en veiligheid (o.a. onderzoek naar cyber security voor Rijkswaterstaat, de civiel-militaire samenwerking op het defensieterrein in Den Helder, en een vernieuwd strategie en visiedocument voor NIDV)

VI.2. PARLEMENTAIR ONDERZOEK ICT-PROJECTEN OVERHEID/ COMMISSIE ELIAS

Het Parlementair onderzoek ICT-projecten bij de overheid is een Parlementair onderzoek naar aanleiding van het niet op orde hebben van informatieprocessen en -stromen van de overheid door middel van ICT (-projecten). Commissie Elias krijgt op 5 juli 2012 de opdracht om de ICT om de begroting, kosten en uitgaven van het onderzoek door de tijdelijke commissie ICT in de periode van juli 2012 t/m januari 2015. De Tijdelijke commissie ICT (Commissie Elias) heeft haar eindrapport op 15 oktober 2014 uitgebracht

Samengevat beveelt de commissie het volgende aan[11]:

1. Er wordt een tijdelijke ICT-autoriteit opgericht, die als sluis zal functioneren: het BIT (Bureau ICT toetsing).
2. De Kamer neemt in haar Reglement van Orde op dat moties en initiatiefwetsvoorstellen op verzoek van een Kamerlid kunnen worden getoetst door het BIT.
3. De Kamer vergroot het eigen ICT-bewustzijn, bijvoorbeeld door ICT op te nemen in het introductieprogramma voor nieuwe Kamerleden en geregeld contact te hebben met het BIT.
4. De Kamer gaat meer gebruikmaken van bestaande instrumenten zoals de Regeling Grote Projecten, en gaat met deze intensievere informatievoorziening ook daadwerkelijk iets doen.
5. Het kabinet overweegt voortaan expliciet en structureel de mogelijke gevolgen en risico's van zijn besluiten vanuit ICT-perspectief.
6. De rijksoverheid brengt meer centrale sturing aan in haar ICT-beleid, onder andere door één Minister verantwoordelijk te stellen voor het beleid rondom de beheersing van ICT-projecten.
7. De CIO Rijk krijgt per direct meer bevoegdheden en doorzettingsmacht in de uitvoering van het algemene ICT-beleid.
8. De besparingen en maatschappelijke opbrengsten van het algemene ICT-beleid worden zichtbaar gemaakt.
9. De rijksoverheid ziet daadwerkelijk toe op naleving van haar pas-toe-of-leg-uit-beleid rondom opensourcesoftware en open standaarden.
10. Ga door met de centralisatie van ICT-inkoop en rijksbrede ICT-voorzieningen.
11. De rollen en verantwoordelijkheden binnen alle ICT-projecten van de rijksoverheid, inclusief die van publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, zijn duidelijk belegd. Er is altijd één bewindspersoon eindverantwoordelijk voor een ICT-project met een groot publiek belang.
12. De departementale CIO's geven meer prioriteit aan de beheersing van ICT-projecten en krijgen meer doorzettingsmacht.
13. De kwaliteit van informatie over grote en risicovolle ICT-projecten wordt verbeterd in de jaarrapportages; het Rijks ICT-dashboard gaat zo spoedig mogelijk zinnige informatie bevatten.

[11] Tweede Kamer, vergaderjaar 2014–2015, 33 326, nr. 5

14. De rijksoverheid verzamelt en analyseert continu en structureel de gegevens van zo veel mogelijk ICT-projecten en het projectmanagement maakt gebruik van de gevonden patronen.
15. De rijksoverheid zorgt ervoor dat zij in staat is rijksbreed een goede prioritering te maken van ICT-projecten.
16. De zakelijke rechtvaardiging wordt niet alleen bij de start maar tijdens het hele ICT-project gebruikt.
17. Er komt een verplichte starttoets bij projecten van meer dan 5 miljoen euro met een belangrijke ICT-component.
18. Er komt een jaarlijks totaaloverzicht van de ICT-kosten bij de rijksoverheid.
19. De rijksoverheid neemt genoeg ICT-experts in dienst.
20. Er komt een centraal en structureel ICT-opleidingsprogramma voor opdrachtgevers en projectleiders binnen de rijksoverheid.
21. ICT wordt een vast onderdeel van interne opleidingen voor álle rijksambtenaren.
22. De departementale CIO ziet erop toe dat rollen en verantwoordelijkheden helder zijn belegd.
23. De rijksoverheid zorgt ervoor dat alle betrokkenen voortaan expliciet belang hebben bij een succesvolle afronding van het project.
24. De uitvoerders en álle managementlagen dienen hun ambtelijke top en bestuurders te voorzien van realistische informatie over de voortgang van een project.
25. Onderdeel van het personeelsbeleid bij de rijksoverheid wordt de eis dat medewerkers voldoende ICT-kundig zijn om hun functie te kunnen vervullen.
26. De rijksoverheid is verplicht om voor en/of tijdens aanbestedingstrajecten altijd te overleggen met de markt op basis van een pas-toe-of-leg-uit-beleid.
27. Het functioneel aanbesteden wordt verplicht in pas-toe-of-leg-uit-beleid.
28. Resultaten van een leverancier uit het verleden worden voortaan meegewogen in de beoordeling van aanbiedingen.
29. Er komt een gedragscode voor ICT-leveranciers, inclusief definities voor goed opdrachtgeverschap, opdrachtnemerschap en bijbehorende zorgplicht.
30. De mogelijkheden van de Aanbestedingswet worden voortaan beter benut.
31. De departementale CIO ziet erop toe dat de rijksoverheid zich als opdrachtgever in ICT-projecten professioneler en betrokkener opstelt.
32. De rijksoverheid vermijdt meerwerk en uurtarieven en zet hierbij eventuele perverse prikkels om in positieve prikkels.
33. In contracten staan altijd ontsnappingsclausules en wijzigingsprocedures.
34. Een contract verdwijnt na ondertekening niet in een la, maar wordt tijdens het project daadwerkelijk gebruikt. Rechtszaken worden bij wanprestatie normaal